VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 44)**

z dnia 9 marca 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 44)

9 marca 2017 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego,

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań.

W posiedzeniu udział wzięli: **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, **Maciej Bando** prezes Urzędu Regulacji Energetyki, **Janusz Turek** prezes Agencji Rezerw Materiałowych wraz ze współpracownikami, **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Elżbieta Piskorz** dyrektor Departamentu Ropy i Gazu w Ministerstwie Energii.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset** i **Tadeusz Cieśluk** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam zaproszonych gości – pana Mieczysława Łuczaka wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, pana Macieja Bando prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, pana Janusza Turka prezesa Agencji Rezerw Materiałowych oraz panią Hannę Majszczyk podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Czy do porządku obrad są uwagi? Nie słyszę. Przystępujemy do realizacji pierwszego punktu: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Bardzo proszę, panie prezesie.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, Wysokie Prezydium, panie i panowie posłowie, dzisiaj w omawianiu tego punktu przewodniczą: dyrektor Grzelak, Ewelina Błaszczyk i Marek Suliński. Sugestia przeprowadzenia kontroli wypłynęła od posłów Sejmu RP, którzy zwrócili się do Najwyższej Izby Kontroli o zbadanie, czy w związku z wejściem w życie w lipcu 2014 r. znowelizowanej ustawy o zapasach są zapewnione możliwości magazynowania ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz czy magazyny zapewniają dostęp do zgromadzonych zapasów w terminach przewidzianych przez unijne prawo. Głównym celem kontroli było dokonanie oceny, czy działania organów administracji rządowej i przedsiębiorców zapewniły bezpieczeństwo w zakresie utrzymania zapasów obowiązkowych ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Najważniejsze cele szczegółowej kontroli obejmowały dokonanie oceny, czy funkcjonujący system kontroli i utrzymania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego, na poziomie organów administracji rządowej, jest skuteczny, czy aktualny stan dostępu pojemności magazynów i infrastruktury towarzyszącej na poziomie organów administracji rządowej oraz możliwości tworzenia i utrzymania eksploatacji zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego, jest wystarczający.

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w okresie od 4 maja do 12 sierpnia 2016 r. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze, o ile

miały istotne znaczenie dla dokonania oceny kontrolowanej działalności. Skontrolowano Ministerstwo Energii, Agencję Rezerw Materiałowych i Urząd Regulacji Energetyki oraz pięć spółek świadczących usługi magazynowe, tj. IKS Solino SA, OLPP Sp. z o.o., PERN SA, LOTOS Terminale SA, Operatora Systemów Magazynowych Sp. z o.o.

Obowiązujący w Polsce system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zapewnia tworzenie i utrzymanie podstawowych ilości paliw niezbędnych do funkcjonowania gospodarki w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku paliw.

Panie przewodniczący, proszę o udzielenie głosu panu dyrektorowi, aby mógł przedstawić najważniejsze wnioski i najbardziej interesujące kwestie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za rzeczowe i ekonomiczne podejście do sprawy. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w Najwyższej Izbie Kontroli Sławomir Grzelak:

Dziękuję za udzielenie głosu. Przedstawiając szczegółowe ustalenia kontroli w największym skrócie, chcę powiedzieć, że nasza ocena ogólnie jest pozytywna. Do sformułowania pozytywnej oceny wykorzystaliśmy następujące ustalenia: po pierwsze, w okresie, który został objęty kontrolą, czyli od 1 stycznia 2015 r. do końca pierwszego półrocza 2016 r., minister gospodarki, a od 27 listopada 2015 r. minister energii, jako organ, prawidłowo monitorował i nadzorował system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Minister prowadził okresowe analizy stanu zapasów, ich struktury oraz miejsca magazynowania. Prezesi Agencji Rezerw Materiałowych oraz Urzędu Regulacji Energetyki dysponowali niezbędną wiedzą na temat zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, w tym lokalizacji magazynów, ich parametrów technicznych oraz związanych z magazynami systemów przesyłowych i transportowych. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych prowadził specjalny rejestr systemu zapasów interwencyjnych, który zawierał wykaz producentów i handlowców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów paliw, ewidencji zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów oraz ewidencji zapasów specjalnych. Na koniec pierwszego półrocza 2016 r. rejestr obejmował 192 podmioty. Był on aktualizowany. Jest to istotne z punktu widzenia monitorowania i kontroli utrzymywanych zapasów oraz ze względu na bezpieczeństwo paliwowe państwa.

Agencja Rezerw Materiałowych przyjęła zasadę, że każdego roku skontrolujemy przedsiębiorców, którzy przechowują łącznie nie mniej niż 30% zapasów interwencyjnych ropy i produktów naftowych, a co drugi rok będzie kontrolowane jedno przedsiębiorstwo, tworzące największe zapasy obowiązkowe. W okresie objętym kontrolą NIK agencja przeprowadziła 47 kontroli planowych, które objęły 194 postępowania kontrolne bezpośrednio u producentów i handlowców oraz w magazynach. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości wymierzane były kary. W okresie maj 2003 r. – czerwiec 2016 r. kwota kar wymierzonych przez prezesa ARM wyniosła prawie 2 mln zł. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przeprowadzał kontrolę na zasadzie ankietowej, polegającą na analizie dokumentów otrzymywanych od przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą NIK prezes URE przeprowadził łącznie 122 postępowania dotyczące wymierzenia kar pieniężnych z tytułów określonych, m.in. w ustawie – Prawo energetyczne oraz w ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Będę tę ustawę nazywał „ustawa o zapasach". W kontrolowanym okresie prezes URE wymierzył łącznie osiem kar na kwotę 63 tys. zł z tytułu niedopełnienia obowiązków, polegających na nieprzekazywaniu informacji o obrocie gazem i nieutrzymywaniu obowiązkowych zapasów gazu ziemnego. Ustaliliśmy, że stan techniczny infrastruktury magazynowej oraz sposób zarządzania nią, a także podejmowane inwestycje, zapewniają bezpieczeństwo rynku paliw i są zgodne z obowiązującymi przepisami, także unijnymi.

Poziom zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw naftowych w przeliczeniu na ekwiwalent ropy naftowej na dzień 31 marca 2016 r. wynosił prawie 6,7 mln ton. Poziom zapasów zaspokajał zapotrzebowania krajowe na paliwa ciekłe na poziomie 104

dni importu netto ropy naftowej i produktów naftowych wobec 90 dni, które są wymagane ze względu na art. 3 ust. 3 ustawy o zapasach. Dodatkowo spółki dysponowały zapasami handlowymi ropy naftowej i paliw naftowych w ilości ok. 1,7 mln ton, co stanowiło dodatkowe zabezpieczenie na 27 dni. Stan całości utrzymywanych zapasów gazu wysokometanowego w magazynach podziemnych wynosił na koniec 2014 r. 2,2 mln m^3, a na koniec pierwszego kwartału 2016 r. ponad 1 mld m^3. Zapasy obowiązkowe wysokometanowego gazu ziemnego, które utrzymywane są jedynie przez spółkę PGNiG, w okresie od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r., wyniosły 836 mln m^3. Od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. zapasy kształtowały się w przedziale od 836 mln m^3 do 815 mln m^3. Wielkość ta odpowiadała co najmniej 30 dniom średniego dziennego przewozu i była zgodna z wymogami ustawy o zapasach. Trzeba zauważyć, że aktualna pojemność magazynów znacznie przekracza wielkość zapasów interwencyjnych ropy naftowej, produktów naftowych i jest to bardzo korzystne zjawisko. Według danych Agencji Rezerw Materiałowych na koniec maja 2016 r. zapasy interwencyjne zajmowały tylko 46% pojemności magazynowej przeznaczonej dla produktów naftowych i 61% pojemności dla ropy naftowej surowej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ, jak widzimy na slajdzie, Polska musi importować paliwa węglowodorowe. Krajowe wydobycie ropy naftowej jest nieznaczne w stosunku do przerobu polskich rafinerii. W odniesieniu do gazu sytuacja kształtuje się lepiej, ponieważ krajowe wydobycie zaspokaja ok. 1/3 lub 1/4 rocznego zużycia. W związku z tym możliwość dysponowania buforem w postaci zapasów jest szczególnie istotna na wypadek jakiejkolwiek sytuacji kryzysowej w tej dziedzinie.

W toku kontroli stwierdziliśmy również nieprawidłowości. Biorąc pod uwagę ich istotność, uważamy, że nie miały większego wpływu na sformułowanie ogólnej, pozytywnej oceny. W spółce IKS Solino ustaliliśmy, że nieterminowe zakończenie prowadzonych przez spółkę działań inwestycyjnych może skutkować niedostosowaniem infrastruktury magazynowej do wymogów ustawy o zapasach w zakresie dostępności fizycznej ropy naftowej w okresie 150 dni, począwszy od 1 stycznia 2018 r. Od tego momentu spółka będzie miała obowiązek udostępnić ropę naftową w terminie 150 dni. Należy zauważyć, że dysponuje ona największymi w kraju magazynami ropy naftowej, których pojemność kształtuje się na poziomie ponad 6 mln m^3. Na prezentowanym slajdzie, sporządzonym w oparciu o materiały dostarczone przez spółkę, możemy zauważyć przekrój magazynu, tzw. kawernowy. Znajduje się on w miejscu, w którym było wydobycie soli, w kawernach, powstałych po wypłukaniu solanki. Dla porównania, z prawej strony slajdu mamy piktogramy ze zdjęciem wieży Eiffla, możemy zobaczyć jak wielki jest rozmiar magazynu. Na powierzchni znajdują się tylko elementy infrastruktury, budynki administracji i urządzenia techniczne służące do sterowania magazynem. Dlaczego o tym mówię? Spółka IKS Solino nie uzyskała dotychczas zgody na przeprowadzenie rurociągu solankowego przez teren spółki CIECH SA. Rurociąg solankowy jest niezbędny do manewrowania zapasami ropy naftowej, ponieważ opróżnianie magazynu ropy naftowej następuje poprzez wtłaczanie roztworu solanki do magazynu. Sytuacja powoduje, że być może IKS Solino będzie musiało zbudować infrastrukturę, czyli alternatywny rurociąg w stosunku do pierwotnie planowanego, a według danych spółki IKS Solino koszty dodatkowej inwestycji mogą kształtować się na poziomie ok. 480 mln zł. Ponadto, część zadań inwestycyjnych, które są obecnie prowadzone przez IKS Solino (spółka całkowicie zależna od PKN ORLEN), zależy od uzgodnień ze spółką PERN. Prowadzone od ponad 3 lat negocjacje nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. PKN ORLEN i PERN nie uzgodniły włączenia sytemu magazynów ropy naftowej i paliw kopalni Góra, którą zarządza IKS Solino, z drugą nitką z zachodniego rurociągu „Przyjaźń”. Pojawiła się nadzieja na poprawę przebiegu negocjacji, ponieważ nadzór właścicielski nad spółkami został powierzony jednemu organowi, czyli ministrowi energii. Ponadto, w toku kontroli zwróciliśmy uwagę na nadpłynność finansową…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, kto jest decydującym udziałowcem tych spółek, Solino?

Dyrektor w NIK Sławomir Grzelak:

IKS Solino jest spółką grupy kapitałowej PKN ORLEN.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A jak wygląda sytuacja spółki CIECH SA?

Dyrektor w NIK Sławomir Grzelak:

Jest on obecnie sprywatyzowany, we władaniu spółki Kulczyk Investments. Być może tego typu problemy należało załatwić przed rozpoczęciem prywatyzacji CIECH-u. Byłoby łatwiej. Być może umknęło to ówczesnemu organowi nadzorującemu.

Kolejna kwestia. Zwróciliśmy uwagę na nadpłynność finansową tzw. Funduszu Zapasów Agencyjnych. Środki, które są zgromadzone przez Agencję Rezerw Materiałowych na koncie funduszu, pochodzą głównie z opłat zapasowych uiszczanych przez podmioty gospodarcze i zapewniają agencji możliwość tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Stawki opłaty zapasowej, która jest ponoszona przez przedsiębiorców, są zgodne z wymogami ustawy o zapasach i powinny być zależne od realnych kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów. Minister gospodarki, obecnie minister energii, dysponuje informacjami o tych kosztach. Pomimo tego, stawki nie były zmieniane od grudnia 2014 r. Spowodowało to powstanie nadwyżki środków w latach 2015-2016 odpowiednio na poziomie ponad 427 mln zł i 520 mln zł. Mówi się, że od przybytku głowa nie boli, tzn. jeżeli fundusz dysponuje tak pokaźnymi kwotami, umożliwia to tworzenie i finansowanie zapasów. Jednak, jeżeli uznamy, że występuje zjawisko nadpłynności, może to oznaczać, że opłaty ponoszone przez podmioty gospodarcze są, być może, trochę za duże. Warto zrewidować ich wysokość. Zresztą, taki wniosek formułujemy w materiałach pokontrolnych. Kwestią jest rozważenie odpowiednich stawek.

Kolejny problem dotyczy dwóch kluczowych podmiotów działających na rynku paliw, czyli PKN ORLEN i PERN. Nie uzgodniły one procedur postępowania, w tym sposobu korzystania z systemów przesyłowych należących do PERN, na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnej. Przekazana w 2015 r. do Ministerstwa Gospodarki przez PKN ORLEN wymagana ustawowo procedura, dotycząca sytuacji kryzysowej na rynku paliw, nie zawierała sposobu, trybu oraz zakładanego czasu zapewnienia integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych, co było niezgodne z obowiązującymi wymogami ustawowymi. Z informacji, które później napłynęły do NIK, dotyczących sposobu realizacji wniosków pokontrolnych, wynika, że pewne negocjacje są prowadzone, ale obawiamy się, iż nie zostaną sfinalizowane. Jest to istotne, gdyż tego typu procedury obowiązują na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, nie mają zastosowania w normalnym obrocie gospodarczym, jeśli nic groźnego się nie dzieje. Ponadto, zidentyfikowaliśmy nieprawidłowości dotyczące, m.in. funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Gospodarki, a później w Ministerstwie Energii. W szczególności dotyczyło to wydawania przez ministerstwo decyzji o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania zapasów. W 2015 r. wydano 10 decyzji bez przedstawienia kopii wstępnych umów sprzedaży, zawartych z dostawcą gazu, wymaganych od wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z utrzymywania zapasów gazu ziemnego, posiadających jedynie promesę koncesji na obrót gazem ziemnym za granicą. Stanowiło to wówczas naruszenie art. 24 ust. 5 ustawy o zapasach. Sytuacja powodowała, że miało miejsce nierówne traktowanie podmiotów na krajowym rynku gazów, jednocześnie prowadziło do zmniejszenia ilości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Ponadto, umożliwiało dużym odbiorcom przemysłowym, nabywającym gaz ziemny dla własnych potrzeb, prowadzenia działalności bez obowiązku używania zapasów. Od strony formalno-prawnej problem już nie istnieje, ponieważ w wyniku nowelizacji ustawy o zapasach, która weszła w życie 2 września 2016 r., dokonano uporządkowania spraw związanych z obrotem paliwami ciekłymi i gazem ziemnym, poprzez zniesienie zwolnień z obowiązku utrzymywania zapasów paliw przez małych i średnich przedsiębiorców oraz nałożenie obowiązku używania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego na wszystkie podmioty dokonujące przewozu gazu od dnia 1 października 2017 r. Ponadto, zostały doprecyzowane zasady obliczenia opłaty zapasowej obowiązującej producentów, będących jednocześnie handlowcami, w przypadku wykorzystania sprowadzanego przez nich paliwa do dokonywanej również przez nich produkcji paliw. Wzmocnione zostały kompetencje prezesa ARM oraz ministra energii, pełnomocnika rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej

w zakresie kontroli dostępności fizycznej zapasów paliw ciekłych, a także możliwości sprawdzania integralności struktury magazynowej i związanych z tym systemów przesyłowych i transportowych. Powyższe zmiany ustawowe również mają na celu przeciwdziałanie szarej strefie na rynku paliw ciekłych, ale nasze spostrzeżenia przekażemy przy okazji prezentacji raportu, nad którym pracujemy.

Jeżeli chodzi o uwagi końcowe, w wystąpieniu pokontrolnym do ministra energii, NIK zawarła wniosek o podjęcie, w uzgodnieniu z pełnomocnikiem rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej, działań zapewniających doprowadzenie przez spółki PKN ORLEN i PERN do uzgodnienia procedur postępowania na wypadek zakłóceń w przewozie paliw i wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ropy naftowej. Zwróciliśmy się również do ministra energii o zapewnienie integralności działania magazynów IKS Solino z krajowym systemem przesyłowym, zapewniającym niedyskryminacyjne warunki składowania produktów i kontrolę organów państwa nad zapasami interwencyjnymi ropy i paliw. Naszym zdaniem urealnienia wymaga także wysokość stawek opłaty zapasowej, wnoszonej przez producentów i handlowców na Fundusz Zapasów Agencyjnych. W ocenie NIK, należy również rozważyć możliwość zwiększenia ilości zapasów agencyjnych i zmniejszenia ilości zapasów przechowywanych przez przedsiębiorców, aby zasoby obowiązkowe nie obciążały nadmiernie bilansów spółek.

W związku z powyższymi wnioskami, zgłosiliśmy wnioski *de lege ferenda*. Po pierwsze, wniosek o zmianę rozporządzenia ministra gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej w zakresie stawki za tonę ekwiwalentu ropy naftowej z tytułu otrzymywania zapasów paliw płynnych. Po drugie, wniosek o zmianę ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego w zakresie harmonogramu przejmowania przez Agencję Rezerw Materiałowych obowiązku utrzymywania zapasów paliw. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne minister energii poinformował NIK, że podjęte zostaną postulowane działania w celu realizacji powyższych wniosków *de lege ferenda*. Kończąc swoją wypowiedź chcę podkreślić, że do ustaleń kontroli, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z przedstawicieli podmiotów kontrolowanych chce zabrać głos? Jak słyszeliśmy, nikt nie wniósł żadnych zastrzeżeń do wyników kontroli. Kto reprezentuje Ministerstwo Energii? Może się pani przedstawić?

Dyrektor Departamentu Ropy i Gazu w Ministerstwie Energii Elżbieta Piskorz:

Elżbieta Piskorz, jestem dyrektorem Departamentu Ropy i Gazu w Ministerstwie Energii.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Odnośnie do zaleceń zawartych w wynikach pokontrolnych, była odpowiedź, że realizacja zostanie podjęta. Czy działania są już na etapie końcowym?

Dyrektor w ME Elżbieta Piskorz:

Oba wnioski dotyczą przepisów prawnych i zostały podane w sposób rozdzielny, natomiast w wyjaśnieniach, które przedstawialiśmy NIK podczas kontroli oraz do końcowego raportu, zaproponowaliśmy wspólne podejście. Minister energii podjął decyzję o przygotowaniu zmian ustawy o zapasach, mających na celu zwiększenie ilości zasobów, które będą utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych i zmniejszenia obowiązku ciążącego bezpośrednio na podmiotach. Natomiast proces powinien być rozłożony w czasie. Chcę zwrócić uwagę, że do dnia dzisiejszego jeszcze nie upłynęły terminy przejęcia zapasów przez Agencję Rezerw Materiałowych, określonych w obowiązujących przepisach. Proces powinien zostać zakończony zgodnie z przepisami ustawy do końca 2017 r. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że jest on kosztowny. W związku z powyższym, środki zgromadzone w Funduszu Zapasów Agencyjnych i stanowiące nadwyżkę, rzeczywiście przyczyniają się do nadpłynności, ale będą wykorzystane na realizację wniosku, dotyczącego zwiększenia ilości zapasów utrzymywanych bezpośrednio przez Agencję Rezerw Materiałowych. To przyczyni się do obniżenia bezpośredniego wpływu na podmioty, jaki

będą miały projektowane zmiany, tzn. zwiększenie ilości ostatecznych zapasów otrzymywanych przez ARM. W innym przypadku obawialiśmy się, że obniżenie obecnej stawki opłaty zapasowej może spowodować w przyszłości konieczność jej znacznego zwiększenia, wynikającą z pokrycia kosztów przejmowania przez agencję od przedsiębiorców kolejnych partii zapasów. Obecnie minister energii nie prowadzi prac nad zmianą przepisów rozporządzenia określającego wysokość stawek opłaty zapasowej, natomiast prace nad zmianą ustawy o zapasach, w celu zwiększenia ich ilości utrzymywanych przez ARM, zostały rozpoczęte i prawdopodobnie w najbliższych miesiącach zostanie przedstawiony przez ministra energii odpowiedni wniosek legislacyjny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś z państwa chce jeszcze zabrać głos? Czy państwo posłowie mają uwagi? Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam pytanie odnośnie do informacji z 34. strony, gdyż nie do końca rozumiem. Zostało nałożonych kilka kar, ale interesują mnie dwie. Jeden z przedsiębiorców nie odebrał doręczonej decyzji prezesa Urzędu Regulacji Energetyki ustanawiającej karę w wysokości 200 tys. zł. Czy to oznacza, że jeśli jej nie odebrał, nie musi zapłacić?

Kolejne pytanie również dotyczy kary. Jeden z przedsiębiorców odebrał doręczoną decyzję w dniu 20 kwietnia i nie dokonał zapłaty. Dyrektor w URE poinformował pisemnie, że jeśli nie uiści kwoty zostanie ona ściągnięta w trybie przepisów ustawy. Kara istnieje, ale jej nie ma. W obu przypadkach kary nie zostały wyegzekwowane. Nie rozumiem tego. Jeśli przedsiębiorca nie odebrał wręczonej decyzji, nie musi zapłacić kary?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze pytania lub uwagi? Bardzo proszę o odpowiedź.

Dyrektor w NIK Sławomir Grzelak:

Pani poseł, na stronie 34 opisaliśmy stan, który zastaliśmy, dotyczący egzekucji kar przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Pozostaje mieć nadzieję, że po zamieszczeniu zapisu w informacji o wynikach kontroli, URE zidentyfikuje działania windykacyjne, jeżeli chodzi o nałożone kary.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Który podmiot wystąpił o ukaranie?

Dyrektor w NIK Sławomir Grzelak:

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie, co się dzieje z tymi sprawami?

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Maciej Bando:

Dzień dobry. Maciej Bando, prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Proszę państwa, kary wymierzane przez urząd są nakładane w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym, machiny administracyjne mielą wolno, ale skutecznie. Proces doręczania podlega takim samym przepisom, jak decyzje urzędów skarbowych lub innych organów administracji. Reguluje to Kodeks postępowania administracyjnego i Kodeks cywilny. Nie mamy obaw, że ściągalność będzie zagrożona, ale czas jest wymagany przepisami prawa.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie prezesie, rozumiem, że są uregulowania wynikające z przepisów, niemniej jednak, w jednym przypadku zostało złożone odwołanie do sądu i jest to obowiązująca droga. Natomiast, nie jest to uzasadnieniem dla Komisji, dlatego, że w informacji zostało jasno napisane, iż ktoś nie odebrał doręczonej decyzji i sprawa się zamyka. Nie wiemy, czy w nieskończoność nie będzie odbierał i nie zostanie ściągnięta z niego kara? Podobnie w drugiej sytuacji – został poinformowany, że jeśli nie zapłaci zostaną wyciągnięte konsekwencje. Mamy już 2017 r. i nadal nie mamy informacji, czy sprawa została przynajmniej skierowana na drogę postępowania administracyjnego.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Moje pytanie dotyczy zwolnień z utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw. Chodzi mi o politykę zarządczą. Mamy informację o wydanych decyzjach i odnoszę wrażenie, że są one podawane w sposób uznaniowy. Zacytuję: „W ocenie NIK nie można zgodzić się z wyjaśnieniami ministerstwa, iż nie jest możliwe wskazanie przedkładania kopii umów przedwstępnych sprzedaży gazu zawartych z dostawcą, jako obowiązkowego wyboru. Art. 24 ust. 5b ustawy o zapasach w brzmieniu obowiązującym do 2 września 2016 r., jednoznacznie nakazywał dołączenie do wniosku dokumentów w postaci kopii umów przedwstępnych zawartych ze sprzedawcą”. Interesuje mnie sposób egzekwowania tego punktu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Panie prezesie, proszę o udzielenie dodatkowej odpowiedzi.

Prezes URE Maciej Bando:

Najprościej będzie, jeśli przedstawimy na piśmie odpowiedź stanu z dnia dzisiejszego. Zakładam, że procedura jest w toku egzekucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Również tak zakładam, gdyż fakt, że ktoś nie odebrał decyzji nie wstrzymuje procesu egzekucyjnego. Dodatkowa informacja rozwieje kolejne wątpliwości. Inną sprawą jest kwestia ściągalności kary, gdyż nie wiadomo jak funkcjonuje podmiot.

Bardzo proszę o odpowiedź na drugie pytanie.

Dyrektor w NIK Sławomir Grzelak:

Nieprawidłowość, która została wskazana przez panią poseł, potraktowaliśmy jako słabość systemu kontroli zarządczej w ministerstwie. Została ona zniwelowana zmianą ustawową. Możliwość zwolnień otrzymywania obowiązkowych zapasów gazu została mocno ograniczona. Doszliśmy do wniosku, że warto o tym wspomnieć, ponieważ nieprawidłowość miała charakter systemowy i należało w ministerstwie zastosować mechanizmy kontroli zarządczej, które eliminowały lub ograniczały tego typu nieprawidłowości.

Dyrektor w ME Elżbieta Piskorz:

Jak powiedział pan dyrektor, możliwość udzielania zwolnień z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych dotyczyła gazu ziemnego, a nie paliw, natomiast nie miała charakteru uznaniowego, ponieważ ustawa w precyzyjny sposób określała warunki, jakie muszą być spełnione przez podmiot, aby uzyskać zwolnienie. Były dwa warunki. Podmiot nie mógł dokonywać zakupów gazu ziemnego z zagranicy większych niż 100 mln m^3 gazu rocznie i mieć mniejszą liczbę odbiorców niż 100 tys. W związku z tym, tylko w takich warunkach można było uzyskać zgodę ministra gospodarki na nieutrzymywanie zapasów gazu. Nieprawidłowość, o której państwo wspomnieli, rzeczywiście została wyeliminowana, nie została ograniczona, ponieważ w obecnej chwili przepisy nie przewidują udzielania zwolnień z obowiązku utrzymywania zapasów. Wszystkie podmioty zajmujące się sprowadzaniem gazu ziemnego na terenie Polski, bez względu, czy gaz sprowadzany jest do odsprzedaży, czy na potrzeby własne, są zobowiązane do utrzymywania zapasów. Oczywiście przepisy ustawy z 22 lipca przewidują okresy przejściowe. Obowiązek zmaterializuje się 1 października 2017 r. Do obecnej chwili podmioty, które uzyskały zwolnienie, gdyż jeszcze nie upłynął termin, mogą korzystać ze zwolnień, natomiast z dniem 1 października będą musiały posiadać zapasy w wysokości ustalonej przez prezesa URE.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Nie ma więcej pytań. Jeśli nie usłyszę uwag uznam, że Komisja przyjęła do wiadomości informację NIK. Dziękuję.

Przechodzimy do realizacji drugiego punktu porządku obrad – rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań. Referuje prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, Wysokie Prezydium, panie i panowie posłowie, szanowni państwo. Kontrolę wykorzystania mechanizmu zapewnień finansowych lub dofinansowania realizacji wybranych zadań przeprowadziliśmy z inicjatywy własnej, zgodnie z planem pracy w 2016 r. Na posiedzeniu Komisji obecny jest pan dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Stanisław Jarosz, jego zastępca pani Joanna Rybczyńska, Agnieszka Andrusco oraz pan Włodzimierz Klimas, doradca ekonomiczny. Celem naszej kontroli była ocena zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, czy jest on skutecznym instrumentem realizacji wydatkowania środków publicznych oraz przyspieszenia absorbcji środków europejskich. Ocenie poddano przede wszystkim: prawidłowość konstrukcji mechanizmu zapewnienia, planowanie i zarządzanie środkami ujętymi w rezerwach celowych w zakresie dotyczącym zapewnień, rzetelności składanych wniosków i systemu ich weryfikacji, zgodność wniosków o uruchomienie środków z rezerw z decyzjami o udzielenie zapewnienia, stopień realizacji celów przewidzianych dla zadań objętych zapewnieniami. Kontrola została przeprowadzona w dniach od 9 czerwca do 28 września 2016 r., w 13 jednostkach: w Ministerstwie Finansów, u sześciu wojewodów, tj. warmińsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, pomorskiego i świętokrzyskiego oraz u siedmiu realizatorów przedsięwzięć objętych zapewnieniami, tj. Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim i Toruniu, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego oraz Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Warszawie. W kontroli uczestniczyli: Departament Budżetu i Finansów oraz pięć delegatur Najwyższej Izby Kontroli, tj. Bydgoszcz, Gdańsk, Kielce, Lublin i Zielona Góra. Badania kontrolne objęły okres od początku 2015 r. do końca pierwszego półrocza 2016 r.

Minister Finansów jest uprawniony do wydawania decyzji o zapewnieniu tzw. promes finansowych wybranych zadań z rezerw celowych. Może to dotyczyć również zadań przewidzianych do realizacji w kolejnych latach budżetowych. Upoważnienie zostało nadane ustawą o finansach publicznych z dnia 1 stycznia 2010 r., a uzasadnieniem wprowadzenia tego instrumentu była racjonalizacja wydatkowania środków publicznych i przyspieszenia absorbcji środków europejskich. Coroczne kontrole budżetowe wykazały, że środki, zarezerwowane przez ministra finansów w budżecie państwa, w związku z decyzjami o zapewnieniu, nie były wykorzystywane. W wyniku kontroli nie można stwierdzić, że wprowadzane mechanizmy udzielania zapewnień finansowych lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa przyczyniły się istotnie do realizacji założonych celów, czyli racjonalizacji i wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenia absorbcji środków europejskich. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie sprzyja temu znikoma skala udzielanych zapewnień ani niskie wykorzystanie środków z rezerw celowych, objętych zapewnieniami na realizację projektów z udziałem środków europejskich.

Panie przewodniczący, aby nie powtarzać najważniejszych ustaleń we wprowadzeniu, proszę pana przewodniczącego o udzielenie głosu panu dyrektorowi Jaroszowi.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w Najwyższej Izbie Kontroli Stanisław Jarosz:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, kontrola wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań została przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r. Na początku mojej wypowiedzi niezbędne wydaje się przybliżenie tematu, jakim jest zapewnienie udzielenia przez ministra finansów, zwane również promesami. Stanowi ono przyrzeczenie ministra finansów wobec dysponenta, że uruchomi środki z rezerwy celowej na realizację określonego przedsięwzięcia. Zapewnienie może dotyczyć zadań realizowanych w roku bieżącym oraz przyszłych latach. Zakres przedmiotowy wydatków, na który minister finansów może udzielić zapewnienia, jest szeroki. Mogą to być zarówno wydatki na projekty finansowane z udziałem środków europejskich, ale również bieżące, inwestycyjne oraz na programy wieloletnie. Uzasadnieniem wprowadzenia do ustawy o finansach publicznych w 2010 r. uprawnienia dla ministra finansów do udzielania zapewnień, była oczekiwana racjonalizacja wydatko-

wania środków publicznych i przyspieszenie absorpcji środków europejskich. Jaka jest skala udzielanych zapewnień? W 2015 r. było kilkaset spraw, zapewnień na kwotę ok. 3,2 mld zł, z tego tylko 3/4 stanowiły zapewnienia w ramach tzw. środków zagranicznych – europejskich lub innych funduszy.

Otrzymanie zapewnienia umożliwia realizującemu zaciągnięcie zobowiązania przed uzyskaniem środków w planie wydatków, np. w roku poprzedzającym realizację zadania. Jednocześnie ułatwia realizację zadania poprzez wydłużenie o ponad dwa miesiące terminu na wystąpienie środków z rezerw celowych. Dzięki temu możliwe jest przeprowadzenie dużych lub skomplikowanych przedsięwzięć. W ramach niniejszego tematu badaliśmy trzy grupy podmiotów, o których mówił pan prezes, czyli: Ministerstwo Finansów, kilku wojewodów i realizatorów, wykorzystujących środki w tym systemie.

Jeżeli chodzi o ocenę zjawiska, chcę powiedzieć, że w naszej ocenie trudno jest stwierdzić, iż wprowadzenie mechanizmu zapewnień przyczyniło się istotnie do zakładanej wcześniej racjonalizacji wydatkowania środków publicznych i zwiększenia absorbcji środków europejskich. Oceny tej nie zmieniają nawet pozytywne przykłady skutecznego wykorzystania instrumentu zapewnień, np. podczas remontu Mostu Łazienkowskiego w Warszawie po pożarze w 2015 r. Na sformułowaną ocenę wpłynęła przede wszystkim znikoma skala zapewnień oraz niskie wykorzystanie środków z rezerw celowych. Należy zwrócić uwagę, że zapewnienia stanowiły średnio ok. 6% środków, ujętych w rezerwach celowych, objętych zapewnieniami w latach 2010-2015. Naszym zdaniem trudno mówić o istotnym ich wpływie na racjonalizowanie wydatków środków publicznych, natomiast wykorzystanie środków z rezerw celowych, objętych zapewnieniami na projekty finansowane z udziałem środków europejskich, w latach 2010-2015, wynosiły średnio 35%. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie mechanizmu zapewnień spowodowało w istocie rozszerzenie możliwości ministra finansów w obszarze zarządzania budżetem. Stało się tak poprzez: elastyczne podejście do konstytucyjnej zasady roczności budżetu, możliwość zaciągania zobowiązań na przyszłe lata i rozszerzenie katalogu wydatków sztywnych. Naszym zdaniem, nie można nie zauważyć, że to jest analogia uprawnień ministra finansów do kompetencji Sejmu i Rady Ministrów. Minister ma możliwość przesądzania określonych spraw, które leżą w kompetencji Rady Ministrów lub parlamentu.

W wyniku kontroli stwierdziliśmy, że system udzielania zapewnień jest niekompletny. Wynika to, między innymi, z braku aktów wykonawczych i procedur dla zapewnień wobec bieżących wydatków inwestycyjnych i programów wieloletnich. Tutaj mamy dwie grupy wydatków. Jedna odnosi się do środków europejskich, zagranicznych, w których występują mechanizmy i regulacje. Druga część dotyczy środków odnoszących się do wydatków bieżących, inwestycyjnych oraz programów wieloletnich, które są środkami krajowymi. Wynika to również z faktu, że procedury dla projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, nie mają powszechnie obowiązującego charakteru. Ponadto, u większości skontrolowanych wojewodów stwierdzono brak procedur wnioskowania o zapewnienia. Poza tym, zostały stwierdzone błędy w ewidencji księgowej zarówno na poziomie Ministerstwa Finansów dla budżetu państwa, jak i dysponentów części budżetowej. Występuje spór między nami a ministrem finansów, który twierdzi, iż system ewidencji jest skuteczny i prawidłowy. W naszej ocenie wyniki kontroli wskazują, że istnieją istotne problemy wymagające doregulowań, jeśli chodzi o system ewidencji. Niektóre przykłady pokazują, że tutaj występują różnego rodzaju błędy.

Kolejnym, ocenianym obszarem był system weryfikacji wniosków o zapewnienie, gdzie NIK stwierdziła: brak kryteriów weryfikacji wniosków wobec wydatków bieżących, inwestycyjnych i programów wieloletnich, czyli krajowych pieniędzy, w tym braku kryteriów celowości, brak mechanizmu zapobiegania podwójnemu ujmowaniu środków w planie dysponenta i rezerwie celowej, brak terminów granicznych na składanie i rozpatrywanie wniosków. We wspomnianych wcześniej procedurach nie wskazano terminów rozpatrywania wniosków o udzielenie zmian zapewnienia, co powodowało, że łączny czas ich rozpatrywania przekraczał okresy przewidziane przez dysponentów i realizatorów na etapie składania wniosków. Ponad 3/4 wniosków była rozpatrywana w okresie dłuższym niż dwa tygodnie, dodatkowo, średni czas oczekiwania dysponenta na wydanie decyzji wynosił 22 dni. W przypadku 5, spośród 14 analizowanych projektów, realizatorzy wskazali,

że długi okres oczekiwania na decyzję o udzieleniu zapewnienia, zagrażał terminowości realizacji przedsięwzięcia. Zdaniem NIK, zasadny jest tutaj postulat ustalenia i podania do publicznej wiadomości maksymalnego terminu, w którym byłyby rozpatrzone prawidłowo sporządzone i kompletne wnioski. Znajomość tego terminu ułatwiłaby wnioskującym przygotowanie i złożenie wniosku w czasie niezbędnym do prawidłowej realizacji zadania. Natomiast, wnioski o korektę zapewnienia były analizowane dłużej. Ponad 60% z nich rozpatrywano ponad miesiąc, a średni czas oczekiwania na decyzję ministra stanowił 32 dni. Biorąc pod uwagę niskie wykorzystanie rezerw objętych zapewnieniami, długi okres, który minister finansów poświęca na podjęcie decyzji, przyczynia się do zbędnego blokowania środków w rezerwach celowych. Jeżeli mamy oceniać postępowania ministra w zakresie planowania i zarządzania środkami w rezerwach celowych, objętych zapewnieniami, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że minister rzetelnie planował i zarządzał środkami w rezerwach celowych. Zwracamy jedynie uwagę na określone obszary jego działań, wymagające usprawnień. Należy do nich, m.in. ujmowanie w rezerwie, objętej zapewnieniem, środków na możliwe do przewidzenia zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Druga kwestia to niska skuteczność monitorowania realizacji przedsięwzięć w zarządzaniu środkami z rezerw celowych, co, *de facto*, może skutkować lokowaniem środków w rezerwach celowych, oraz niecelowość udzielania zapewnień na programy wieloletnie. Te obszary będą na końcu przedmiotem naszych rekomendacji, co do przyszłości.

Zbadane u wojewodów wnioski dysponentów na uruchomienie środków z rezerw celowych na realizację zadań objętych zapewnieniami były w większości rzetelne, zgodne z decyzjami o zapewnieniu, jak również zgodne z faktycznymi potrzebami realizatorów. W ocenie NIK, mechanizm udzielania zapewnień był skutecznie wykorzystywany przez dysponentów. Sformułowane wobec wojewody mazowieckiego i lubelskiego uwagi, dotyczące niewystarczającego nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań, nie miały wpływu na ostateczny wynik realizowanego przedsięwzięcia. W badaniu przeprowadzonym u wykonawców wybranych przedsięwzięć w realizacji udzielonych zapewnień stwierdzono, że wykonano je zgodnie z celami określonymi w decyzjach o zapewnieniu. Również w przypadku stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, nie miały one wpływu na realizowanie przedsięwzięć.

Niewątpliwą zaletą mechanizmu udzielania zapewnień jest możliwość realizacji dużych lub skomplikowanych przedsięwzięć. Możliwość stwarza elastyczne podejście do zasady roczności budżetu. Przykładem pozytywnego wykorzystania instrumentu zapewnień był wspomniany wcześniej przeze mnie remont Mostu Łazienkowskiego w Warszawie. W dniu 14 lutego 2015 r. Most Łazienkowski uległ zniszczeniu w wyniku pożaru. Za cel przyjęto jak najszybsze przywrócenie przejezdności mostu oraz sprawności położonych pod nim sieci gazowych i ciepłowniczych. Ministerstwo Finansów niespełna miesiąc po pożarze, tj. 10 marca 2015 r. udzieliło zapewnień finansowania remontu mostu. Miasto Stołeczne Warszawa – Zarząd Dróg Miejskich zawarło umowę na rozpoczęcie remontu 10 kwietnia 2015 r., a więc w kolejnym miesiącu. Prace związane z realizacją umowy rozpoczęły się niezwłocznie i zostały ukończone w terminie. Most został oddany do użytku jeszcze przed końcem, tj. 28 października 2015 r. Przypadek pokazuje, jak prawidłowo wykorzystany system zapewnień może rozwiązywać nawet najbardziej skomplikowane problemy. Trzeba przyznać, że tutaj problem był wyjątkowo skomplikowany z uwagi na skalę prac, jakie były do wykonania. W trakcie kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich stwierdziliśmy szereg różnych nieprawidłowości, ale stwierdzam, iż nie miały one wpływu na terminowe i zgodne z prawem zrealizowanie całego przedsięwzięcia. Wystąpiły różnego rodzaju problemy, które podchwyciły media. Przykładowo, w komitecie do spraw rozpatrywania zamówień publicznych, radca prawny nie złożył we właściwym czasie, właściwego oświadczenia, odnośnie do braku przeciwskazań pracy w komitecie. Były przekroczenia dotyczące zaciągania zobowiązań w postaci 10 mln zł bez upoważnienia. Ale sytuacja była wyjątkowo krytyczna, ponieważ w trakcie realizacji remontu mostu pojawiał się problem pilnego dokończenia elementów sieci, które nie dało się przewidzieć na etapie wstępnym i dochodzenie do zmian w planie było trochę dłuższe, niż proces koniecznego uruchomienia zobowiązania. Oce-

niając kwotę, NIK stwierdza, że jest to problem dyscypliny finansów publicznych, ale rolą jej rzecznika jest uznanie w tej sytuacji argumentów Zarządu Dróg Miejskich. Formalnie zgłosilibyśmy wniosek (taki mamy obowiązek), ale Izba oceniając zjawiska, które miały miejsce przy budowie, jednoznacznie stwierdza, że to jest przykład pozytywnego wykorzystania mechanizmu zapewnień przy skomplikowanym zadaniu, wymagającym natychmiastowej reakcji i umożliwiającym wszystkim uczestnikom procesu bezpieczne funkcjonowanie, bez czekania na kolejne procesy biurokratyczne, które w normalnym trybie toczyłyby się półtora roku albo dwa lata.

Jeżeli chodzi o wady mechanizmu systemu udzielania zapewnień, wcześniej stwierdziliśmy, że skala jest niewielka. Upieramy się przy kryteriach i na ostatnim slajdzie pokazujemy wnioski *de lege ferenda*, tj. terminy rozpatrywania, wiedzę składających wnioski o tym, jaka jest procedura. W przypadku środków europejskich jest to przesądzone, natomiast w przypadku innych zapewnień, minister podnosi kwestię, że to dotyczy wielu różnych zjawisk i zadań. Bardzo trudno jest przygotować procedury. Naszym zdaniem występują trzy zjawiska, co do których NIK stawia swoje rekomendacje w postaci wniosków o zmianę prawa. Pierwszą kwestią jest wyeliminowanie uprawnienia ministra finansów do udzielania zapewnień na wieloletnie programy. W naszej ocenie program wieloletni jest samodzielnym upoważnieniem do wydatkowania pieniędzy, przyjęty przez Radę Ministrów w danym roku budżetowym. Wchodzi do ustawy budżetowej w kolejnym roku, ale jest to samodzielne upoważnienie do wydatkowania. Upoważnieniem do wydatkowania jest plan jednostki, ale oprócz tego są zobowiązania wynikające z programu wieloletniego i z zapewnień. Naszym zdaniem, nakładanie na siebie zapewnień na programy wieloletnie oznaczałoby, że minister finansów podejmuje decyzje odnośnie do racjonalności realizacji danego zadania i wysokości kwot, które przesądziła Rada Ministrów. Przedstawiamy tę rekomendację pod rozwagę.

Druga sprawa dotyczy ewidencji. Naszym zdaniem poza bilansowe konto 992, które jest używane u dysponentów, zawierało w większości przypadków nieprawidłową ewidencję. Uważamy również, że w Ministerstwie Finansów ewidencja w postaci Excela nie spełnia wymogów ustawy o rachunkowości, w związku z tym, wymagane jest uregulowanie. Ostatnia sprawa, najbardziej kontrowersyjna. Naszym zdaniem należałoby zobowiązać ministra finansów do wydania rozporządzenia, określającego szczegółowy tryb składania wniosków o zapewnienie i w uregulowanym dotąd zakresie, a więc poza środkami europejskimi, żeby były to narzędzia w przepisach prawa obecnie obowiązującego. W określonym zakresie minister finansów decyduje odnośnie do kolejnych lat, co powoduje powstanie zobowiązania na poziomie państwa i dotyczy programów realizowanych przez inne jednostki. Chcę jeszcze powiedzieć, że nasze wnioski nie mają charakteru obligatoryjnego. Decyzje w zakresie na ile sprawdzają się ryzyka, o których mówi minister, również w stanowisku do informacji, a w jakim stopniu NIK ma rację, leży w zakresie ministra finansów. Jednak, to on odpowiada w ostateczności za prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu, a w szczególności za właściwe zarządzanie budżetem państwa. Dziękuję.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, patrzenie na kwestię zapewnień musi być odpowiednio powiązane z obowiązkami ministra finansów, założonymi w ustawie o finansach publicznych. Przede wszystkim minister finansów odpowiada za prawidłowe przygotowanie projektu budżetu na kolejny rok. Podkreślam w tym momencie, ponieważ będzie się to wiązało z jednym z zaleceń Najwyższej Izby Kontroli. Minister finansów jest również odpowiedzialny za prawidłową realizację w trakcie danego roku, jak również odpowiada za sektor finansów publicznych. Mówię o trzech kwestiach, ponieważ wnioski i informacje przedstawiane przez Najwyższą Izbę Kontroli mówią, że minister finansów otrzymał uprawnienia w odniesieniu do programów wieloletnich i możliwości zaciągania zobowiązań na kolejne lata. Jak wskazał pan dyrektor, wchodzą niektóre uprawnienia Sejmu. Myślę, że w sposób świadomy i kompatybilny z innymi rozwiązaniami, takie umocowanie dla ministra finansów zostało przekazane przez parlament. Z jednej strony zostały nałożone obowiązki na ministra finansów, aby przede wszystkim był on odpo-

wiedzialny za przygotowanie projektów. Aby przygotować projekt na kolejny rok, musi wiedzieć jak jest on osadzony w zaciągniętych zobowiązaniach. Odnoszę się do sugestii, aby przy realizacji programów wieloletnich nie było potrzeby zapewnień wydawanych przez ministra finansów. W większości przypadków różne wnioski zostały, przy okazji kontroli, skierowane do ministra finansów lub została zwrócona uwaga, że część nieprawidłowości, dotycząca ewidencjonowania na koncie, występuje również u dysponentów. Odnosząc się do powyższych wniosków, mieliśmy swoje stanowisko, ale jednocześnie w większości przypadków kończyliśmy naszą dyskusję, mówiąc, że będziemy pracowali, aby udoskonalać mechanizmy, jeżeli nie ma żadnych przeciwwskazań, w celu lepszego wykorzystania instrumentu.

Natomiast w przypadku programów wieloletnich, jeżeli oparlibyśmy się na konkretnych przykładach, minister finansów wydaje na nie zapewnienia. Jeżeli wniosek o wydanie zapewnienia jest zgodny z programem, minister zawsze go akceptuje. W żaden sposób nie można zgodzić się z informacją, że minister finansów miałby narzędzie do niewykonywania programów przyjętych przez Radę Ministrów. W tym mechanizmie chodzi o to, że minister musi wiedzieć, jakie zobowiązania będą zaciągane już w przyszłym roku w odniesieniu do programu. Dlaczego z naszego punktu widzenia taka kompatybilność jest istotna i dopełnia całość mechanizmów, które zostały powierzone ministrowi? Dlatego, że przygotowując projekt na kolejny rok, w sytuacji, gdyby istniejące mechanizmy typu: stabilizująca reguła wydatkowa, poziom wydatków sektora finansów publicznych, który nie może przekroczyć 3% PKB, byłyby na poziomie, iż należałoby podjąć decyzję w projekcie budżetu i przedstawić Radzie Ministrów rekomendację o zmianę lub ograniczenie niektórych programów. Byłoby to wystawaniem poza poziomy maksymalnych wydatków, o których mówi ustawa o finansach publicznych lub poziom wydatków na kolejny rok przekraczałby próg 3% PKB sektora finansów publicznych. Bez wiedzy, jakie są zobowiązania, można przedkładać Radzie Ministrów informacje, gdzie nie są jeszcze zaciągnięte zobowiązania. Programy mają ścieżkę, ale nie ma na nie zaciągniętych zobowiązań. Jeżeli Rada Ministrów uważa, że ograniczenia wydatków, w celu nie przekroczenia progów, byłyby stosowne w programach, wtedy ma możliwość podjęcia decyzji. Przy projektowaniu budżetu możemy rekomendować, wskazywać i udzielać Radzie Ministrów informacji, że proponujemy program rozłożyć na inne lata, gdyż nie zaciągnięto na nie żadnych zobowiązań. Stąd uważamy, żeby system w prawidłowym monitorowaniu, również zobowiązań na przyszłe lata, powinien dawać możliwość podejmowania właściwych decyzji, odnośnie do kształtowania wydatków lub podejmowania ostrych decyzji, jeśli miałoby nastąpić przekroczenie stabilizującej reguły lub poziom deficytu sektora powyżej 3%. Chodzi o to, żeby było wiadomo, w jakich obszarach można się poruszać i dokonywać przesunięć, cięć i ograniczeń, aby Polska mogła przestrzegać wszystkich zobowiązań nałożonych przez prawo krajowe lub unijne. To jest podstawowa kwestia.

Jeżeli chodzi o rekomendacje włączenia środków z rezerwy na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym do budżetów poszczególnych wojewodów, naszym zdaniem nie jest to zasadny wniosek. Oczywiście, biorąc pod uwagę, że środki pieniężne mogą być wydawane zarówno na przeciwdziałanie, jak również usuwanie skutków klęsk żywiołowych, są one ograniczone. W każdym regionie można podejmować decyzje o wydatkach związanych z przeciwdziałaniem występowania różnych zjawisk klęsk żywiołowych. Natomiast, tutaj minister spraw wewnętrznych i administracji odpowiednio zarządza tymi środkami, gdyż jest dysponentem, który wnioskuje do ministra finansów o przekazanie kwot dla poszczególnych wojewodów. Ma on rozeznanie, co dzieje się w całym kraju, gdzie priorytety powinny być odpowiednio ukierunkowane, aby właściwie dokonywać rozdysponowania środków. Co więcej, umiejscowienie środków w rezerwie daje również możliwość reagowania na przypadki, o których mówił pan dyrektor, związane z pożarem Mostu Łazienkowskiego. Gdyby całe pieniądze rozdzielić dysponentom, nie byłoby w danym momencie środków w rezerwie, którą można by przeznaczyć na niezaplanowane zdarzenie, jakim był pożar mostu. Uważamy, że środki w budżecie państwa, znajdujące się w rezerwie celowej w wysokości 1 mld zł, powinny znajdować się w budżetach wojewodów i oni sami decydowaliby na co przeznaczą pieniądze.

Dyrektor w NIK Stanisław Jarosz:

Nasz wniosek zmierza do tego, żeby część środków dotycząca przeciwdziałania, czyli zadań, znanych w momencie uchwalania budżetu, o których wie parlament poprzez propozycje ministrów, aby potrzebne elementy mogły wejść do budżetu jednostek, natomiast w rezerwie powinny pozostać środki mające służyć różnym zagrożeniom. Naszym zdaniem całość środków jest w rezerwie. W związku z tym, dysponenci dowiadują się w trakcie roku, jak mogą otrzymać środki na różne zadania, znane już w roku, w którym jest przygotowywany projekt budżetu.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, powiem krótko tak: absolutnie podtrzymuję nasze stanowisko, ponieważ środki są lokowane w budżetach wojewodów. Dlaczego? Dlatego, że pan dyrektor również mówił o niskiej wykonalności zapewnień wydawanych przez ministra finansów – z ponad 3 mld zł tylko część jest wydatkowana. Co to oznacza? W momencie, kiedy poszczególne jednostki samorządu nie będą miały właściwie przygotowanych do realizacji inwestycji, środki zostaną zablokowane w budżetach wojewodów, natomiast można je będzie wykorzystać w innym województwie. Dodatkowo minister spraw wewnętrznych i administracji robi rozeznanie w końcówce poprzedniego roku i ma możliwość szybkiego rozdziału środków. My nie opóźniamy wydawania decyzji dotyczących przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, więc istnieje możliwość pilnego uruchamiania środków. Warunkiem jest jednak przygotowanie inwestycji, a nie tylko zablokowanie środków. Później okazuje się, że inwestycja nie może być wykonana, gdyż przetarg nie został rozstrzygnięty, nie ma inwestora itd. Z naszego punktu widzenia byłoby to usztywnienie, które utrudniałoby elastyczne wykorzystanie ograniczonych środków, potrzebnych na realizację wszystkich inwestycji na terenie całego kraju.

Odnosząc się jeszcze do innych uwag, one są szczegółowe, nie chcę przedłużać czasu trwania Wysokiej Komisji. Jeżeli pojawią się pytania, odniesiemy się do nich. W większości przypadków, poza obecnie omawianymi, jesteśmy otwarci i będziemy pracowali nad udoskonaleniem mechanizmów. Jedna uwaga dotycząca wniosku skierowanego do ministra finansów, odnośnie do niskiej skuteczności kontroli w zarządzaniu środkami, na które udzielone zostały zapewnienia. Nie możemy się zgodzić, że wniosek, zastrzeżenie lub uwaga została skierowana do ministra finansów, ponieważ nie dokonuje on, zgodnie z przepisami, nadzoru nad tym zarządzeniem. O tym mówi art. 175. Dysponenci poszczególnych części są odpowiedzialni za nadzorowanie wykorzystywania środków i ich rozliczenie. W przypadku, kiedy o środki ubiegają się wojewodowie i składają wnioski do ministra finansów, oni są odpowiedzialni za ich prawidłowe monitorowanie oraz wnioskowanie o ich uruchomienie, wtedy, kiedy są faktycznie potrzebne i jest sens przekazania ich dalej. W pozostałym zakresie będziemy pracowali nad polepszeniem wszystkich mechanizmów. Rozbudowujemy System Trezor obsługujący realizację budżetu państwa. To jest system informatyczny, który wymaga przetargu, środków i wykonawcy. Przy najbliższej jego rozbudowie z pewnością będziemy chcieli zmieścić w jednolitym systemie wszystkie zapewnienia finansowania, aby pracowały w identycznym systemie jak decyzje.

Powiem jeszcze o jednej sprawie, dotyczącej aktów prawnych. Nie zgadzamy się z Najwyższą Izbą Kontroli, że trzeba dodatkowych zobowiązań dla ministra finansów. Dzisiaj w ustawie o finansach publicznych mamy przepis, który upoważnia ministra do wydania rozporządzenia w zakresie różnych kryteriów związanych z udzieleniem zapewnienia. Obecnie kryterium ma charakter fakultatywny, zostało wykorzystane w odniesieniu do środków europejskich, nie było wykorzystane w stosunku do środków krajowych. Tym niemniej, jak powiedziałam, będziemy również pracowali, aby wzór zapewnienia dołączyć do rozporządzenia w odniesieniu do środków krajowych, nie tylko europejskich. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy po wykorzystaniu środków, wojewodowie informują o tym Ministerstwo Finansów i sprawa zostaje zamknięta, czy składają sprawozdanie? Jak to wygląda? Pieniądze są przekazywane na konto wojewodów?

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, oczywiście zapewnienia pozwalają zaciągnąć zobowiązania, jeśli nie ma środków w planie, i przeprowadzić przetarg. Natomiast, jeżeli mamy już kolejny etap, środki zostały przekazane i następuje realizacja inwestycji, wówczas wojewoda musi kontrolować, nadzorować, czasami zawierać umowę na realizację określonego zadania, ale również kontrolować wykorzystanie tych środków. Pod koniec roku, jeżeli środki nie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, może żądać ich zwrotu. Jeśli zapewnienie nie jest realizowane, ma określone etapy, również wojewoda powinien kontrolować przebieg inwestycji, na które jest udzielone zapewnienie. W momencie, kiedy jest ono nieadekwatne do tego, co widać na placu budowy lub w działaniach danej jednostki, powinien, w porozumieniu z tą jednostką, wystąpić do ministra finansów o korektę zapewnienia. Przykładowo, jeżeli wszystko przesuwa się w czasie, aby odblokować środki i zmniejszyć kwotę…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest jasne, musi odpowiednio gospodarować środkami. Natomiast, czy na końcu przedsięwzięcia wojewoda informuje ministra finansów o prawidłowym wykorzystaniu środków?

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Tak, oczywiście, mamy sprawozdanie z wykonania budżetu, w którym również są informacje odnośnie do prawidłowości i wielkości wykorzystania dotacji. Jeżeli nie zostały wykorzystane w całości, są zwracane. Tego dokonuje wojewoda.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo posłowie mają pytania? Pani przewodnicząca, Barbara Chrobak.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na stronie 43. informacji jest zapis o zaciągnięciu zobowiązania na remont Mostu Łazienkowskiego. Wiadomo, że sprawa była pilna. Przed chwilą pani minister mówiła o środkach. Chcę wiedzieć kto był realizatorem? Nie posiadał środków w planie finansowym, a zaciągnął zobowiązanie na 10 mln zł. Czy mam rozumieć, że Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie lub wojewoda był realizatorem i nie posiadał środków, a musiał zaciągnąć zobowiązanie? Zatem, naruszył dyscyplinę. W związku z tym, teraz musiałby ponieść konsekwencję z tego tytułu. Czy dobrze to rozumiem?

Dyrektor w NIK Stanisław Jarosz:

Realizatorem był Zarząd Dróg Miejskich. Jest to jednostka samorządowa, która realizowała to zadanie. Pieniądze były na zapewnienia, ale w trakcie prac pojawiły się nowe konieczności finansowania. Procedury uruchamiania zmiany planu i akcji w samorządzie trwały trochę dłużej niż konieczność podpisywania umowy, żeby móc na czas skończyć realizację zadania. Dlatego będzie postępowanie o dyscyplinę finansów publicznych, ale, moim zdaniem, działanie Zarządu Dróg Miejskich było racjonalne, w związku z tym sprawa powinna być umorzona. Pani minister podniosła kwestie dotyczące Najwyższej Izby Kontroli. Czy mogę powiedzieć kilka zdań, żeby zakończyć sprawę?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo, ale państwo wcześniej doszli do ustalenia stanowiska, że minister finansów jest nadal autonomiczny w sposobach realizacji.

Dyrektor w NIK Stanisław Jarosz:

Dokładnie tak, panie przewodniczący. Chcę tylko powiedzieć, że nasza wypowiedź jest skierowana do parlamentu, który posiada materiały, informacje i wiedzę o naszym punkcie widzenia. Natomiast minister finansów decyduje w swoich obszarach zarządzania, a parlament ma możliwość wpływania na decyzje poprzez zmiany regulacji. To jest jedyny cel przedstawienia przez nas tych informacji. Ostatnie zdanie, jeżeli chodzi o programy wieloletnie, możliwość, o której mówiła pani minister, jest czysto teoretyczna, jak rozumiem. Z naszej kontroli wynika, że dotychczas był jeden przykład udzielenia

zapewnienia na programy wieloletnie. Pozostałe są finansowane bez użycia zapewnienia, czyli są zaciągane zobowiązania w oparciu o same programy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Właśnie zdałem sobie sprawę, że zakres wykorzystania tego instrumentu jest niewielki, ale w nagłych przypadkach istnieje. Przykład Mostu Łazienkowskiego jest ostatecznie pozytywny – rzeczywiście, dodatkowe środki powinny się znaleźć. Żadna gmina, łącznie z Warszawą, nie mogła ponieść tak dużych wydatków z dnia na dzień. Czy są jeszcze uwagi, pytania z państwa strony? Bardzo proszę, pan poseł Moskal.

Poseł Kazimierz Moskal (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pani minister, panie prezesie, szanowni państwo. Dostrzegamy rozbieżność w sposobie wydatkowania środków z rezerwy celowej. Nie jest to może duża rozbieżność, ale inny punkt widzenia Najwyższej Izby Kontroli, która wskazała, że uprawnienia ministra finansów nie muszą być koniecznie takie, jakie są. W niektórych przypadkach zgadzam się, że występują nagłe okoliczności i trzeba, aby minister finansów w sposób szybki i zdecydowany wykonywał określone zadania.

Mam pytania w związku z programami wieloletnimi. Jeżeli są one przyjmowane przez Radę Ministrów, nie wiadomo jak należy wydatkować środki na poszczególne lata. Z tego wynika, że programy są wieloletnie, natomiast później minister finansów także informuje, jak w poszczególnych latach środki powinny być wydatkowane. Uważam, że jeśli program zostaje przyjęty, trzeba zdecydowanie wskazać, ile środków powinno być wydatkowanych w kolejnych latach.

Druga uwaga dotyczy konkretnego programu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza górnej Wisły. Program został przyjęty, natomiast mam pytanie, czy jest on właściwie realizowany? Nie mogę przyjąć do wiadomości, że program został przyjęty przez Radę Ministrów, są konkretnie zaplanowane środki na poszczególne lata, a następnie pojawia się pytanie, czy program jest w pełni realizowany, dlaczego nie jest i kiedy zostanie zrealizowany? Dziękuję.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie pośle, jeżeli chodzi o rozbieżność, jak powinny być wydatkowane środki, myślę, że to jest podejście odnośnie do uprawnień, o których mówił pan dyrektor, iż parlament decyduje, czy całość obowiązków ministra finansów powierzana ministrowi, wymaga instrumentów, czy nie. Nie chcę mówić, że jest między nami rozbieżność. Uważam, że dzisiaj wszystko jest spójne i istnieje potrzeba programów wieloletnich. Jeżeli chodzi o zapewnienia na programy wieloletnie, mają one swoją ścieżkę finansowania. Rada Ministrów i dysponent, przyjmując program, decydują iż takie zadanie będzie w najbliższych latach finansowane. Nie oznacza, że będzie wymagało dodatkowych środków, jeśli nie wynika to z samego programu. Nie zawsze tak jest. U dysponenta różne zadania kończą się w trakcie roku, w następnym już ich nie ma. W miejsce zadania, które jest zakończone, powinno wchodzić inne z programu, nie może powstawać pustka na nowe pomysły. O tym też musi wiedzieć Rada Ministrów. Oczywiście, dysponent realizuje program, zaciąga zobowiązania dopóki mieszczą się one na poziomie jego budżetu na dany rok i kolejne lata. Przyjmuje się założenie, że do czasu, gdy nie wychodzi to ponad poziom z bieżącego roku, jeśli w kolejnych latach mamy analogiczny budżet, posiada on takie uprawnienia. Tutaj chodzi o zapewnienia, że dostanie dodatkowe środki powyżej jego poziomu.

Jeżeli chodzi o program ochrony górnej Wisły, obecnie nie jestem w stanie udzielić odpowiedzi, gdyż właściwym jest minister ochrony środowiska. Natomiast, minister finansów nie blokuje środków na ten cel. Przepraszam, ale nie mogę przekazać panu posłowi więcej szczegółów, ponieważ ich nie znam. Właściwą osobą jest minister środowiska. Wszystko będzie wyszczególnione w sprawozdaniu z wykonania budżetu, które przedstawimy Wysokiej Izbie do końca maja, zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa jest właściwą do rozpatrywania tych problemów, pani minister?

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Myślę, że Komisja Finansów Publicznych, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy na posiedzeniu tej Komisji rozmawialiście na temat informacji NIK? Rozumiem, że nie było jeszcze takiej możliwości. Proszę państwa, proponuję przyjąć do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Mamy uwagi przedstawiciela Ministerstwa Finansów i rozbieżność ocen, ale mając na uwadze, o czym było już wspomniane – autonomię ministra finansów i rządu związaną z wydatkowaniem pieniędzy oraz ostatecznie pozytywną oceną NIK działań ministra finansów, podejmowanych w tym zakresie – sądzę, że program może być rozstrzygnięty w szczegółach na posiedzeniu Komisji Finansów. Może ona uznać, że przepisy prawa powinny brzmieć inaczej i należy efektywniej dysponować środkami. Niemniej jednak, nie ma uwag, co do wyników kontroli dokonanej przez NIK. Zatem, przyjmujemy do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Czy państwo posłowie mają uwagi do spraw bieżących? Nie słyszę. Dziękuję państwu, zamykam posiedzenie Komisji.